

О. Ганиев,  
преподаватель, МВУТ

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ УЗБЕКИСТАНА

Ўзбекистонда пенсия ёшидаги аҳолини ижтимоий химоя қилишга алоҳида эътибор берилмоқда ва ушбу аҳоли қатлами фаровонлигини оширишга қаратилган қатор чора-тадбирлар амалга оширилмоқда. Аммо Ўзбекистон пенсия тизимида қатор муаммолар мавжудки, уларни ечиш пенсия тизимини янада ривожлантириш учун зарурат бўлиб қолмоқда. Мақолада Ўзбекистонда демографик ва иқтисодий ўзгаришларни инобатга олган ҳолда пенсия тизимининг молиявий ҳолати тахлили ҳамда уни яхшилаш бўйича таклифлар келтирилган.

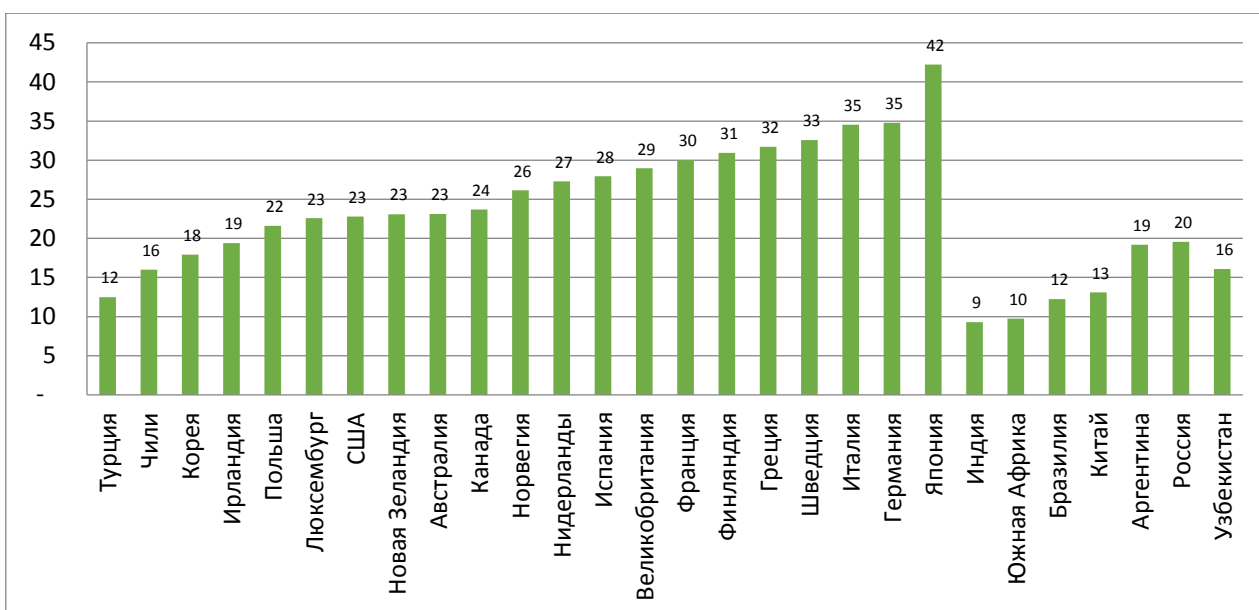
*Special attention is given to social protection of population at pension age in Uzbekistan and set of measures has been implemented to improve the welfare of this group of population. However, there are some problems in pension system of Uzbekistan that require to solve them to further develop the system. This article analyzes financial position of the pension system taking into account demographic and economic developments in Uzbekistan and gives suggestions for improvement.*

**Ключевые слова:** пенсионная система, пенсия, население.

Современная пенсионная система Узбекистана представляет собой двухуровневую систему, состоящую из распределительной и накопительной систем пенсионного обеспечения. Распределительная система Узбекистана была практически унаследована от системы пенсионного обеспечения бывшего СССР, когда работающая часть населения платит пенсии пожилой части населения. Накопительная пенсионная система была образована относительно недавно в 2005 году в качестве дополнительного инструмента социальной защиты старшего населения в связи с утратой трудоспособности в пожилом возрасте.

Пенсионная система Узбекистана с точки зрения существующих демографических характеристик, в частности, коэффициента зависимости пожилого населения<sup>1</sup>, находится в настоящее время в значительно более благоприятных условиях, чем пенсионные системы большинства других стран (рис. 1).

<sup>1</sup>Представляющего собой процентное соотношение численности населения в возрасте свыше 65 лет к численности населения в трудоспособном возрасте.



**Рис. 1. Коэффициент зависимости пожилого населения, 2013-2015 года (в %)**

Источник: OECD (2015), *Pensions at a Glance*, OECD, Paris ([www.oecd.org/els/social/pensions/PAG](http://www.oecd.org/els/social/pensions/PAG)), United Nations, *World Population Prospects - 2014 Revision*.

Характерной чертой пенсионной системы Узбекистана является относительно стабильное соотношение общего числа получателей пенсий к общей численности населения на уровне около 10%, которое имеет тенденцию снижения с 2000-х годов:

- первое значительное снижение произошло в 2004-2010 гг. (ежегодное снижение на 0,1-0,2 процентных пункта) – в результате усиления контроля за назначением и выплатой пенсий, после передачи функций по аккумуляции доходов и финансирования расходов от Министерства труда и социальной защиты населения на вновь образованный внебюджетный Пенсионный фонд при Министерстве финансов;

- второе значительное снижение произошло в 2011-2014 гг., когда снижение общей численности пенсионеров составило от 0,3 до 0,5 процентных пункта ежегодно - в результате внесения поправки в Закон «О государственном пенсионном обеспечении граждан», исключающем право практически 90% претендентов на досрочную (льготную) пенсии.

В результате принятых мер в 2015 году численность пенсионеров по соотношению к общей численности населения достигла исторического минимума - 8,9%. Данный показатель оказал положительное влияние на финансовую устойчивость пенсионной системы с одной стороны, однако, с другой стороны, вопрос охвата пожилого населения пенсионным обеспечением остается актуальным по сегодняшний день.

Проблема охвата кроется в наличии неофициальной занятости и невозможности подтверждения наличия необходимого стажа и уплаты страховых

взносов населения. Сложности с подтверждением стажа происходят ввиду наличия с 1991 года по объективным экономическим причинам многочисленных реорганизаций, банкротств предприятий, изменений в содержании архивов, по вине работодателей, не внесших или внесших несвоевременно средства в индивидуальный счет накопительной пенсионной системы (ИНПС)<sup>2</sup>. Хотя данным людям назначаются пособия по старости и нетрудоспособности, но во-первых эти пособия выдаются не с наступлением пенсионного возраста, а на 5 лет позже; во вторых пенсии выдаются не всем, а тем, кто не имеет совершеннолетних детей, которые смогут их содержать. Количество не охваченных пенсионным обеспечением составляет расчетно 10,5% от населения выше трудоспособного возраста.

Отметим также, что одной из определяющих характеристик пенсионной системы Узбекистана является существенное преобладание среди получателей пенсионных выплат женщин, обусловленное: (а) более ранним сроком выхода на пенсию; (б) более длительным средним сроком нахождения в пенсионной системе (этот срок составляет в среднем 23 года для женщин по сравнению с 16 годами для мужчин); (в) абсолютным преобладанием женщин среди лиц, досрочно выходящих на пенсию.

Благоприятная с точки зрения обеспечения устойчивости пенсионной системы динамика превышения роста населения над ростом численности пенсионеров носит временный характер. Однако в ближайшие 5-6 лет численность пенсионеров по возрасту начнет расти опережающими темпами. Также к опережающему росту численности получателей пенсий приведет отсрочка досрочных пенсий в 2011 году (из-за изменений в законодательстве, которые исключили основной контингент получателей досрочных пенсий), срок которой наступил в 2016 году.

Используя благоприятную демографическую ситуацию, правительство, особенно после 1994 года, в целях устранения последствия сильной инфляции проводило политику последовательного повышения пенсий.

Начиная с 1996 г. рост средних пенсий в среднем опережает рост номинального ВВП. Так с 1996 по 2015 гг. номинальный ВВП на душу населения увеличился менее чем в 300 раз, а номинальная средняя пенсия – более чем в 400 раз.

Повышение размеров пенсий напрямую зависит от размера минимальной заработной платы, так как, многие элементы, формирующие общий размер пенсий, исчисляются на базе минимальной заработной платы. За 1991-2015 годы не было ни одного случая, когда размеры пенсий были повышены меньше, чем минимальный размер заработной платы. Анализ динамики роста пенсии и минимального размера заработной платы (МРЗП) показал обратное: *рост*

<sup>2</sup> Самой многочисленной когортой является работники сельского хозяйства, например, когда списывались налоговые задолженности, в том числе по социальным взносам.

размеров пенсий в 2,1 раза опережает рост МРЗП. Это происходит в основном за счет: 1) отдельных повышений размеров пенсий в больших размерах, чем минимальная заработная плата, 2) применения высоких поправочных коэффициентов к старой заработной платы, принимаемой для исчисления размеров пенсий, 3) массовых случаев перерасчетов размеров ранее назначенных пенсий.

Такая политика привела к *росту соотношения средней пенсии к средней заработной плате* в стране. Это конечно хорошо с точки зрения получателей пенсий, однако такое положение, если оно будет так продолжаться расти, может подорвать финансовую устойчивость пенсионной системы страны в ближайшем будущем.

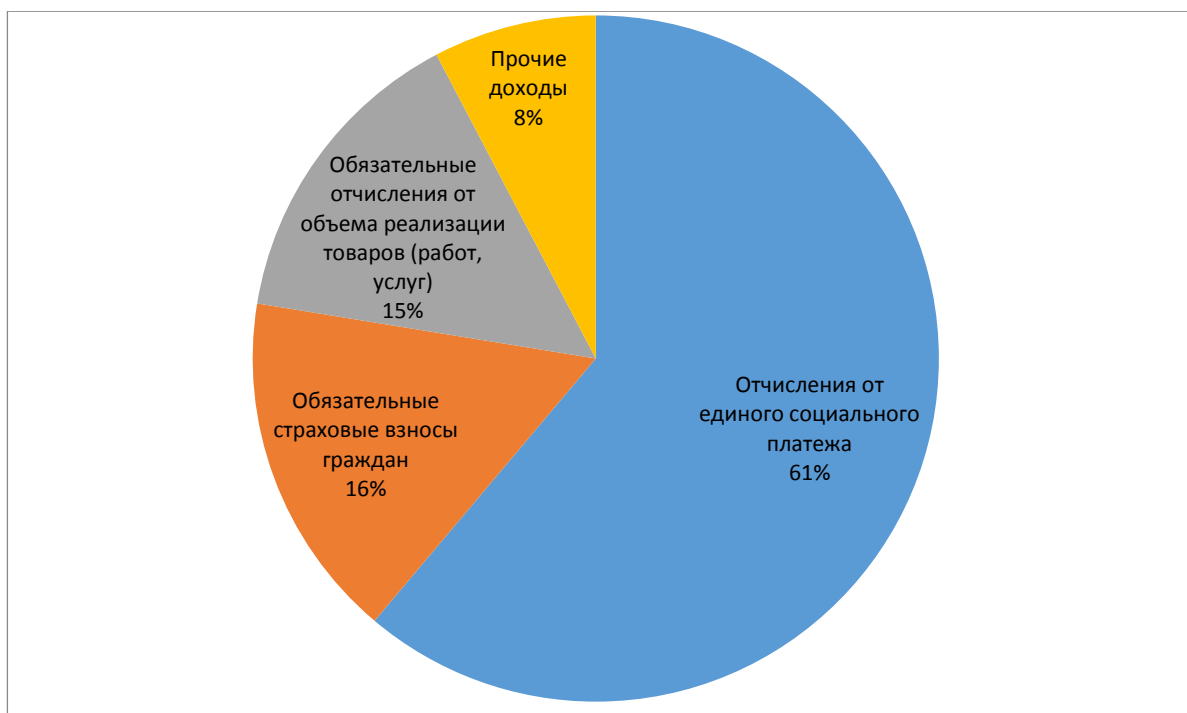
В Узбекистане, как и во многих других странах, солидарная пенсионная система финансируется в основном за счет целевых отчислений работодателей и работников, аккумулируемых во внебюджетном Пенсионном фонде, из средств которого и выплачиваются пенсии.

Согласно законодательству Республики Узбекистан средства Пенсионного фонда формируются из следующих источников:

- отчисления работодателей от фонда оплаты труда (единый социальный платеж);
- обязательные страховые взносы граждан от доходов в виде оплаты труда;
- обязательные отчисления от объема реализации товаров, услуг;
- прочие доходы, включая взносы индивидуальных предпринимателей и добровольные страховые взносы граждан.

При этом, основным источником доходов Пенсионного фонда являются ЕСП (рис. 2).

Снижение ставки взимания в ПФ отчисления от фонда оплаты труда (ФОТ) с 35% в 2003г. до 24,8% (при общей ставке ЕСП 40 и 25% соответственно) привело в 2006-2009 годах к дефициту средств Пенсионного фонда. Соответственно, поэтапное повышение долей страховых взносов граждан с 2,5% в 2003г. до 7% в 2015 году компенсировало на 40% потери в доходах Пенсионного фонда от резкого снижения ставки ЕСП. Однако этого было недостаточно и правительство сочло необходимым повысить ставку отчислений от реализации товаров, услуг за счет соответствующего снижения таких же отчислений в Республиканский дорожный фонд (т.е. без ущерба плательщикам) с 0,7% в 2003 году до 1% в 2008 году и до 1,6% в 2011 году. Но самым главным фактором обеспечения бездефицитности пенсионного бюджета является экономия расходов ПФ за счет сокращения получателей: как показывают расчеты, если бы 193 тыс. пенсионеров по инвалидности и 35 тыс. получателей пособий, сокращенных в 2010-2012 гг. продолжали получать государственные пенсии, то в 2014 году Пенсионный фонд вместо профицита в 686 млрд сум имел бы дефицит в 23,5 млрд сум, а в 2015 г. вместо профицита 296 млрд сум имелся бы дефицит в 562 млрд сум[5].



**Рис. 2. Структура доходов ПФ в 2015 г. (в %)**

**Источник: Министерство финансов РУз**

Вышеуказанное показывает, что в сущности *в настоящее время ПФ все еще является дефицитным.*

При рассмотрении механизма финансирования ПФ выявляется *противоречие между основными факторами изменений его доходов и расходов:* индексация расходов в основном зависит от роста МРЗП, но основной источник доходов ПФ – фонд оплаты труда – растет медленнее, чем МРЗП. Это противоречие таит в себе угрозу для финансовой стабильности ПФ. Например, за 2000-2015 гг. накопленный рост ФОТ отставал от накопленного роста МРЗП и соответственно средней и минимальной пенсии. Более того, рост размеров пенсий имеет тенденцию опережать рост МРЗП.

Возникающие трудности с мобилизацией доходов в бюджет Пенсионного фонда обусловлены следующими факторами, которые актуальны и сейчас, когда формально дефицит отсутствует:

1. **Относительно небольшое количество плательщиков социальных взносов.** Так, если в 1991 году общая численность плательщиков страховых взносов составила 5,6 млн. человек, то в 2014 году – 5,1 млн. человек. Это обстоятельство обусловлено:

- наличием большой численности трудоспособного населения, занятого неофициальным трудом;
- сокрытием части доходов в официальном секторе экономики из-за нежелания платить относительно высокие налоги и отчисления на ФОТ и/или превышать количество занятых на предприятии (из-за угрозы перевода

предприятия в категорию «крупных», что чревато существенным повышением общей налоговой нагрузки на предприятие в целом).

При этом, большинство работодателей из субъектов малого бизнеса предпочитают применять «комбинированный» подход, когда сотрудник официально зарегистрирован, но только часть зарплаты выплачивается официально, а остальное в «конвертах» [1]. В сельском хозяйстве это приняло форму выплаты основной части зарплаты в натуральной форме.

В результате широкого распространения неформальной экономики и практики выплаты зарплаты неофициально или в натуральной форме сложилась такое положение, когда бремя финансирования пенсионеров является довольно высоким для работников формального сектора, получающих заработную плату официально.

2. **Высокий уровень внешней трудовой миграции.** К примеру, в РФ по официальным данным находится более 2,5 млн. граждан Узбекистана [2]. Если бы они платили только обязательные взносы социального страхования, их сумма только в 2014 году составила бы минимум 585 млн дол США [3] (около 1,3 трлн. сум или 13% от доходов ПФ). Но в настоящее время только трудовые мигранты в Корею платят взносы на социальное страхование (17 тыс. чел.) ввиду наличия межгосударственного соглашения о двухстороннем освобождении от уплаты взносов в Пенсионный фонд [4].

Основная причина *широкого распространения неформальной экономики и внешней трудовой миграции* – высокие издержки ведения бизнеса в Узбекистане, среди которых можно выделить высокое и неравномерно распределенное налоговое бремя, высокие издержки работы в финансовом секторе, высокий уровень монополизации товарных рынков, относительно высокие административные барьеры ведения бизнеса, несовершенство (наличие множества противоречий и принципов, не соответствующих рыночной экономике) и нестабильность хозяйственного законодательства.

На важность неналоговых факторов в определении доли неофициальной занятости указывает и факт из экономической истории Узбекистана: в 2000-2015 гг. ставка ЕСП неуклонно снижалась с 40 до 25%, но численность занятых в официальном секторе сокращалась в большей части того же периода с 5,3 млн чел до 4,7 млн. чел и в последние несколько лет имела тенденцию повышения.

Необходимо отметить, что попытки покрыть дефицит бюджета Пенсионного фонда за счет дальнейшего увеличения налоговой нагрузки на бизнес и доходы физических лиц в существующих условиях лишь стимулируют уход бизнеса в «тень», сокращение официальной занятости, а, следовательно, приведут к сокращению налогооблагаемой базы, в том числе и для отчислений в Пенсионный фонд.

3. Еще одна проблема мобилизации ресурсов в бюджет ПФ – **рост объема недоимок по налогам и обязательным платежам.** Объем недоимок по ЕСП, обязательным взносам граждан и обязательным платежам с оборота в ПФ



достигал в 2015 г. расчетно до 130% от месячных потребностей ПФ или более 1 трлн. сум. Основной причиной возникновения недоимок является несовершенство регулирования межотраслевых финансовых потоков, расчетов в экономике, не проработанность вопросов обязательств банкротов, распределения обязательств ликвидированных фермерских хозяйств и т.п.

Проведенный анализ показывает, что, несмотря на достаточно благоприятную демографическую ситуацию пенсионная система испытывает серьезные трудности с обеспечением финансовой устойчивости. При этом практически исчерпались возможности дальнейшей экономии расходов ПФ или роста доходов через повышение ставок налогов и обязательных платежей, отчислений в ПФ. В тоже время для решения потенциальных проблем солидарной пенсионной системы Узбекистан имеет резерв времени лишь в 2-3 года до того, как появиться и сразу начнет разрастаться дефицит бюджета пенсионной системы.

В целях заблаговременного принятия мер по предотвращению будущих проблем необходимо провести реформу пенсионной системы. На реализацию ряда направлений пенсионной реформы потребуется довольно много времени, что делает актуальным проведение начальных изменений уже сейчас. Результат откладывания пенсионной реформы – это снижение коэффициента замещения, сокращение охвата пенсионным обеспечением (соответственно, социальной защищенности престарелого населения), дополнительные расходы госбюджета для покрытия дефицита ПФ (соответственно, снижение иных расходов, повышение бремени финансирования). Объем дефицита ПФ может колебаться от 6,1% до 23,2% от ВВП (минимум будет равен всем расходам на просвещение и здравоохранение или максимум будет превышать весь госбюджет).

В качестве решения актуальных проблем пенсионной системы Узбекистана предлагаются следующие меры, реализация которых позволит задействовать значительные резервы роста эффективности пенсионной системы:

- создание условий для расширения охвата плательщиков ЕСП, в том числе через легализацию неформальной экономики и заключение межгосударственных договоров со странами, принимающими трудовых мигрантов из Узбекистана;

- реформирование системы назначения пенсий с целью усиления привязки размера пенсий с вложениями в Пенсионный фонд;

- создание механизмов работы накопительной системы, позволяющей получать на вложенные в индивидуальные пенсионные счета средства доходы покрывающие инфляцию и сопоставимые с доходами по срочным вкладам в коммерческие банки.

При этом необходимо понимать, что для успешной реализации пенсионной реформы необходимы реформы в других сферах экономики и экономической политики, направленные в том числе на:

- сокращение налоговых и неналоговых издержек ведения бизнеса (как необходимого условия для дальнейшего развития частного предпринимательства и легализации неформального сектора экономики);

- развитие финансовых рынков, либерализация и коммерциализация банковской системы, либерализация валютного рынка (как необходимых условий для эффективного размещения пенсионных накоплений и создания конкуренции между финансовыми институтами, привлекающими и размещающими сбережения населения).

### **Список использованной литературы**

1. Аношкина В. Совершенствование системы налогообложения труда. ПРООН, - Т., 2008.

2. Интервью посла РФ в РУз Тюрденева <http://podrobno.uz/friends/vladimir-turdenev-intervu/>

3. При зарплате 400 дол.в мес. и работе в течение 9 мес.

4. Межправительственное соглашение по социальной защите между Республики Узбекистан и Республикой Кореей от 10 мая 2005 г.

5. Внебюджетный пенсионный фонд при Министерстве Финансов Республики Узбекистан.